

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 14
Enseignement scolaire

Rapporteur spécial : M. Gérard LONGUET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022	8
1. <i>Une hausse globale des crédits de la mission.....</i>	<i>8</i>
2. <i>D'importants mouvements en gestion du fait de mesures salariales pérennes.....</i>	<i>10</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
1. <i>Une hausse des crédits de la mission très importante du fait de la poursuite des nécessaires mesures de revalorisation.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Les interrogations sur la soutenabilité budgétaire du modèle actuel d'école inclusive.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Une sous-consommation importante et régulière des crédits dédiés à l'orientation dans le second degré</i>	<i>21</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2022, les dépenses de la mission se sont élevées à 78,599 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à **78,97 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). À l'échelle de la mission, les **crédits restent très légèrement sous-consommés** à hauteur de 99,6 % en AE et de 99,9 % en CP.
2. S'agissant des dépenses de personnel, l'exécution est marquée par la **revalorisation en cours d'année du point d'indice des fonctionnaires** qui a entraîné une hausse non anticipée de près de 800 millions d'euros.
3. En outre, la poursuite des mesures de **revalorisation catégorielles des enseignants** impacte le budget 2022 de la mission à hauteur de près de 500 millions d'euros, auxquelles s'ajoute la poursuite des revalorisations 2021.
4. La hausse continue des crédits dédiés à **l'école inclusive** au cours des dernières années pèse sur l'exécution de la mission, en particulier du fait de l'intégration dans le plafond d'emplois de la mission des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).
5. Les **crédits dédiés à l'orientation des élèves** sont largement et structurellement sous-consommés, ce qui est d'autant plus regrettable que l'orientation est régulièrement présentée comme le « parent pauvre » de la réforme du lycée.

La mission « Enseignement scolaire » comporte **six programmes** :

- le programme 140 - « **Enseignement scolaire public du premier degré** » ;

- le programme 141 - « **Enseignement scolaire public du second degré** » ;

- le programme 230 - « **Vie de l'élève** ». Celui-ci comporte une nouvelle action destinée à prendre en compte les conséquences de la généralisation de la scolarisation dès trois ans ;

- le programme 139 - « **Enseignement privé du premier et du second degrés** » ;

- le programme 214 - « **Soutien de la politique de l'éducation nationale** » ;

- le programme 143 - « **Enseignement technique agricole** ».

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

En 2022, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » se sont élevées à **78,599 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **78,97 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

1. Une hausse globale des crédits de la mission

À l'échelle de la mission, l'exécution est globalement conforme aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI). Cette amélioration de la consommation est essentiellement à relier à l'abondement exceptionnel lié à la mesure de revalorisation du point d'indice non anticipée en LFI (*cf. infra*). **Les crédits sont très légèrement sous-consommés à hauteur de 99,6 % en AE et de 99,9 % en CP.**

Évolution des crédits de la mission « Enseignement scolaire » en 2022

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2021			2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
143 - Enseignement technique agricole	AE	1 498,0	1 488,3	-0,65 %	1 537,1	1 522,9	-14,1	-0,9%	34,6	2,3%
	CP	1 499,5	1 481,4	-1,21 %	1 537,1	1 529,0	-8,1	-0,5%	47,6	3,2%
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	AE	7 779,5	7 767,3	-0,16 %	8 067,5	8 049,3	-18,2	-0,2%	282,0	3,6%
	CP	7 779,5	7 767,2	-0,16 %	8 067,7	8 049,3	-18,4	-0,2%	282,1	3,6%
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	AE	23 657,2	23 587,8	-0,29 %	24 426,8	24 393,3	-33,5	-0,1%	805,5	3,4%
	CP	23 657,8	23 587,6	-0,30 %	24 427,3	24 392,4	-34,9	-0,1%	804,8	3,4%
141 - Enseignement scolaire public du second degré	AE	34 107,2	34 107,5	0,00 %	34 972,6	34 928,2	-44,4	-0,1%	820,7	2,4%
	CP	33 976,7	33 976,3	0,00 %	34 973,4	34 926,7	-46,7	-0,1%	950,4	2,8%
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	AE	3 168,7	2 829,3	- 10,7 %	3 022,6	2 803,6	-219,0	-7,2%	-25,7	-0,9%
	CP	2 800,9	2 701,1	-3,56 %	2 823,7	2 724,8	-98,9	-3,5%	23,7	0,9%
230 - Vie de l'élève	AE	6 411,3	6 384,4	- 0,42 %	6 919,1	6 901,3	-17,8	-0,3%	516,9	8,1%
	CP	5 412,7	6 384,1	17,95 %	6 917,6	6 874,6	-43,0	-0,6%	490,5	7,7%
Total mission	AE	76 621,9	76 005,5	- 0,80 %	78 946,20	78 598,6	-347,6	-0,4%	2 593,1	3,4%
	CP	76 286,2	75 897,8	- 0,51 %	78 598,60	78 496,8	-101,8	-0,1%	2 599,0	3,4%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

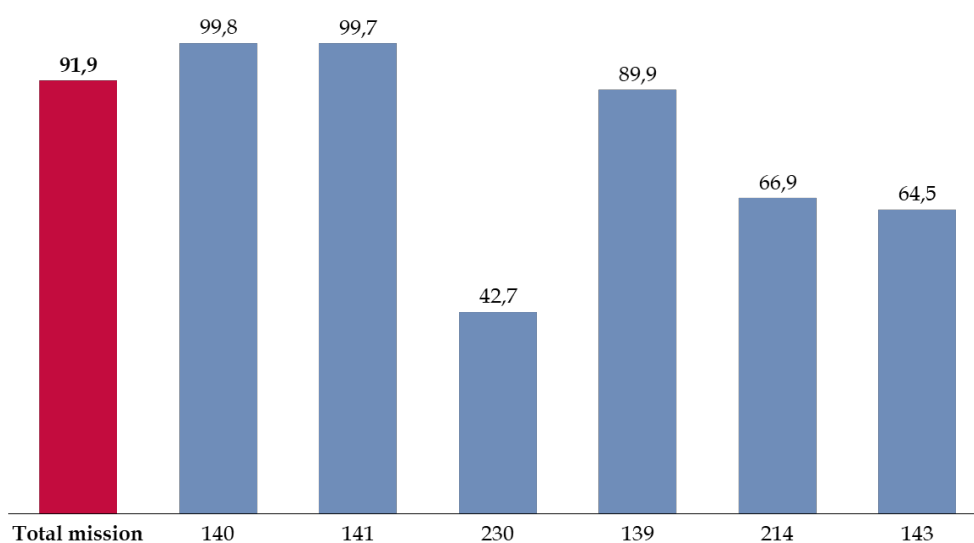
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ce constat masque toutefois comme les années précédentes **d'importantes disparités selon les programmes**. Le programme 143 - Enseignement technique agricole fait l'objet d'une sous-consommation de ses crédits en AE. Dans le prolongement des années précédentes, le programme 214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale - est le plus largement sous-exécuté, à hauteur de 7,2 % en AE et 3,5 % en CP.

En outre, l'exécution est très variable s'agissant de la nature des crédits. Ainsi, **si les dépenses de personnel effectives sont conformes aux prévisions en LFI, les autres dépenses sont davantage sous-consommées**. Le taux de consommation des dépenses hors titre 2 ne s'élève ainsi qu'à 95,6 % en AE et 96,8 % en CP. Compte-tenu du poids des dépenses de personnel de la mission, qui représentent la quasi-totalité des principaux programmes, cette distinction pèse cependant peu dans la consommation globale de la mission.

Part des dépenses de personnel dans les programmes de la mission

(en %)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont en très forte augmentation. **Entre 2021 et 2022, les dépenses ont augmenté, en AE comme en CP, de 2,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 %**. Cette croissance s'ajoute aux 1,9 milliard d'euros supplémentaires consommés en 2021 et devrait se poursuivre selon la LFI 2023.

Cette hausse est dans l'ensemble répartie sur la plupart des programmes, à l'exception du programme 230 - Vie de l'élève dont la hausse des crédits atteint 8 %, essentiellement du fait de la hausse des dépenses liées à l'école inclusive.

En valeur absolue, ce sont toutefois les programmes 140 et 141 – Enseignement scolaire public du premier et du second degré qui voient leur crédits augmenter le plus fortement, de plus de 800 millions d’euros chacun. Cette croissance résulte de différentes mesures de revalorisation salariales qui seront développées plus bas.

2. D’importants mouvements en gestion du fait de mesures salariales pérennes

Les mouvements de crédits sont d’ordinaire très limités pour l’ensemble de la mission Enseignement scolaire. Cependant, ils ont été de grande ampleur en 2022 du fait de l’abondement exceptionnel correspondant à la revalorisation du point d’indice des fonctionnaires décidée à l’été 2022¹. Celui-ci a conduit à un doublement des mouvements en gestion par rapport à 2021.

Cette hausse est essentiellement due aux deux arrêtés de répartition des crédits en provenance du programme 551 « provisions relatives aux rémunérations publiques » à hauteur de respectivement 120 millions d’euros et 587 millions d’euros, qui représentent à eux seuls les trois quarts des mouvements de crédits. **Pour l’ensemble de la mission, les mouvements de crédits ont représenté 1,2 % des dépenses.**

Concernant l’impact des deux lois de finances rectificatives (LFR) pour 2022, celles-ci ont été de faible ampleur, encore inférieure aux mouvements habituellement constatés sur la mission. Une fois retranchée l’annulation de la réserve de précaution, les LFR ont autorisé l’ouverture de 65,6 millions d’euros en AE et 63,5 millions d’euros en CP.

¹ Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l’État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d’hospitalisation.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une hausse des crédits de la mission très importante du fait de la poursuite des nécessaires mesures de revalorisation

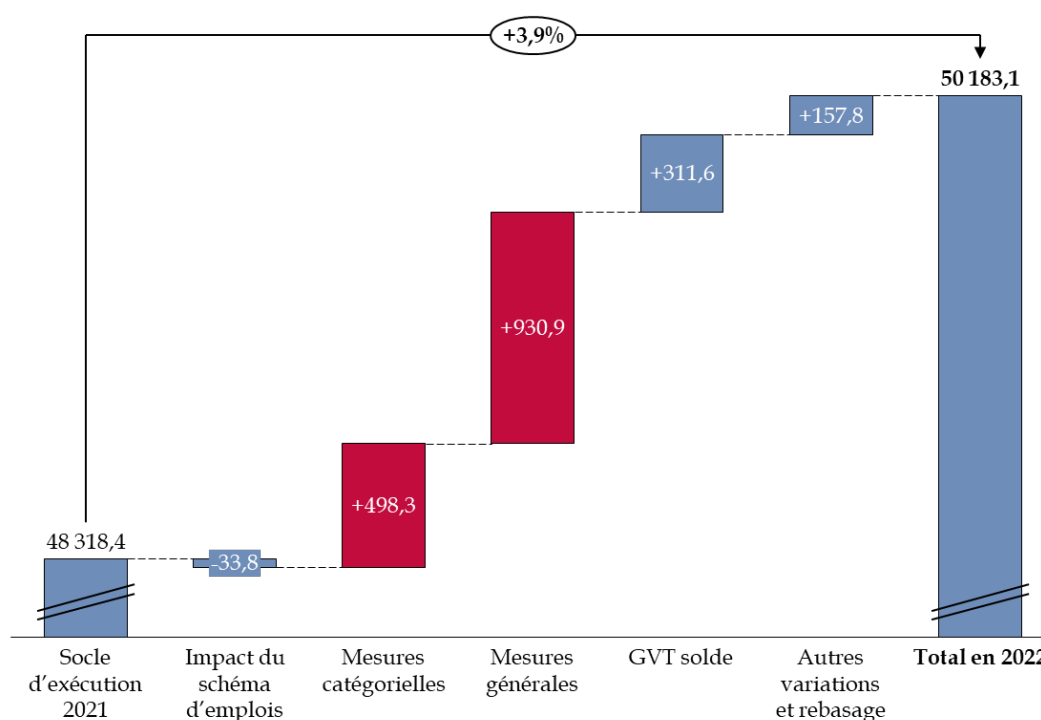
Les dépenses de personnel continuent d'augmenter par rapport à l'année précédente et tirent la croissance globale de la mission. Les mesures de hausse des rémunérations s'élèvent à plus de 1,86 milliard d'euros en 2022.

a) Un impact déterminant de la hausse du point d'indice

Cette croissance peut se décomposer en plusieurs facteurs : elle découle pour moitié de mesures générales et pour un quart de mesures catégorielles, dans le cadre des mesures annoncées par le Grenelle de l'éducation et poursuivant les premières étapes amorcées en 2021. À ce titre, si 2021 avait déjà représenté une dynamique inédite, l'année 2022 se distingue par un impact très limité des facteurs d'évolution structurelle par rapport aux mesures de hausse des rémunérations. Le glissement vieillesse-technicité (GVT) ne représente que 16,7 % de la hausse des dépenses de personnel en 2022 et un tiers des mesures de revalorisation générale.

Facteurs d'évolution de la dépense de personnel en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données budgétaires et la Cour des comptes

Compte tenu du poids de la masse salariale dans la mission, la hausse de 3,5 % du point d'indice a un impact budgétaire très important. **En 2023, son coût sera d'1,2 milliard d'euros. Sur les quatre mois de l'année 2022 concernés, son coût s'est élevé à près de 800 millions d'euros.**

Coût de la hausse du point d'indice par programme en 2022

(en millions d'euros)

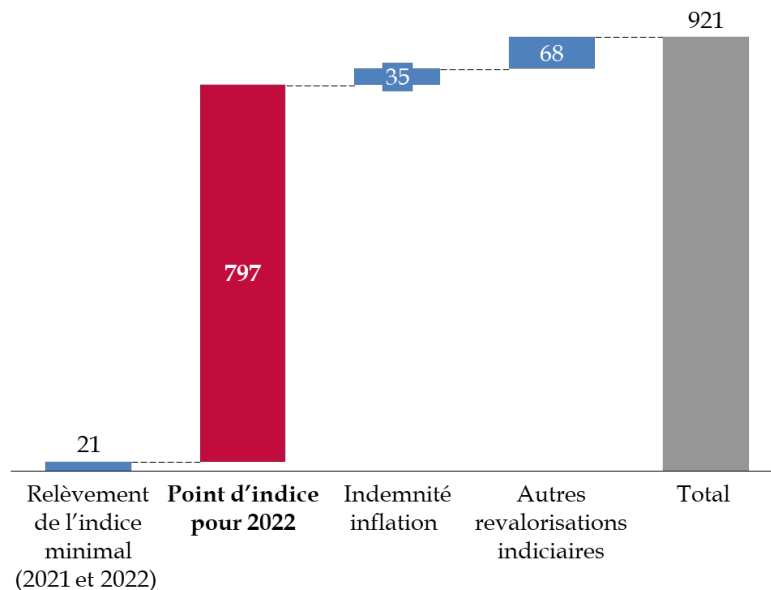
Programme	Montant lié à la revalorisation du point d'indice
140	244,84
141	370,74
230	36,97
139	116,00
214	16,36
143	12,16
Total	797,07

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La hausse du point d'indice correspond à 85 % des montants ouverts en 2022 au titre des mesures de revalorisation générale. S'y ajoutent également le relèvement de l'indice minimal pour les plus bas salaires et diverses revalorisations.

Ventilation des mesures de revalorisation générales en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données budgétaires

b) 2022 constitue un palier dans la poursuite des mesures de revalorisation catégorielles à destination des enseignants

Diverses mesures ont été annoncées par le Gouvernement dans le cadre du Grenelle de l'éducation ayant eu lieu en 2020 à destination des personnels enseignants. Ces mesures « Grenelle » recouvraient initialement :

- **178 millions d'euros de prime d'équipement informatique**, soit 150 euros par an net par enseignant ;

- **260 millions d'euros sous forme de prime d'attractivité visant à accélérer l'augmentation du traitement en début de carrière** ;

- **50 millions d'euros d'augmentations catégorielles, notamment à destination des chefs d'établissement et directeurs d'école**. Ils complètent l'indemnité exceptionnelle d'un montant de 450 euros bruts versée aux directeurs d'école en 2019-2020 ;

- **2,75 millions d'euros pour le passage du taux de promotion à la hors classe de 17 % à 18 %**.

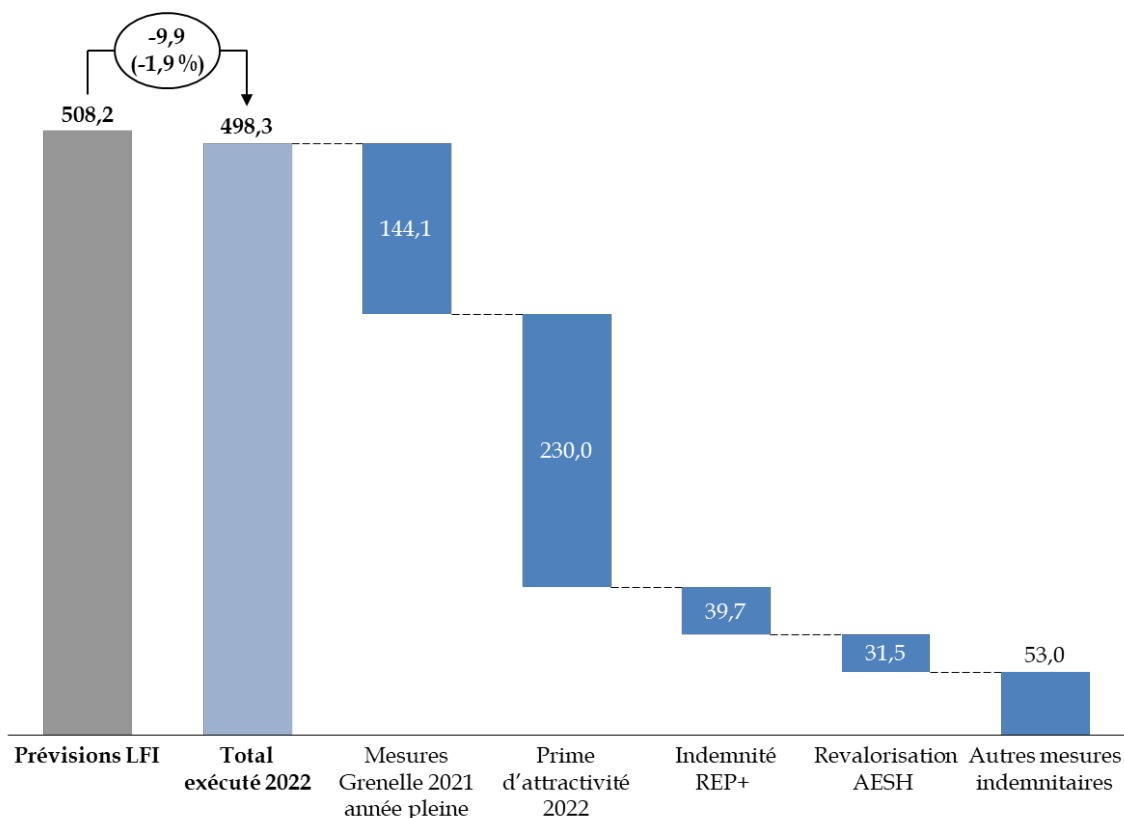
À ces mesures générales s'ajoutait une **enveloppe indemnitaire ad hoc de 30 millions d'euros destinée à accompagner les mesures de l'agenda social relatives aux ressources humaines**.

Pour la seule année 2022, il était prévu en LFI pour financer ces diverses mesures catégorielles 508 millions d'euros, légèrement sous-exécutés à hauteur de 498,3 millions d'euros. Ces mesures s'ajoutent donc à celles mises en œuvre en 2021 pour un **coût de 440 millions d'euros**.

Au total, sur 2021-2022, les mesures de revalorisation salariale auront eu un coût de 1,16 milliard d'euros.

Ventilation des mesures de revalorisation catégorielles en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données budgétaires

En conséquence, **la prime d'attractivité a représenté une dépense de 311,7 millions d'euros en 2022** en incluant le coût en année pleine de la première tranche accordée en 2021 (soit 81,5 millions d'euros). Cependant, la dépense est inférieure à celle prévue initialement de 20 millions d'euros, ce que le Gouvernement a indiqué découler d'une « *montée en charge moins importante que prévue* »¹ de la prime d'attractivité.

Une troisième tranche de revalorisation salariale à destination des enseignants débutants a été mise en place à partir de 2023. L'objectif est que les enseignants débutants puissent bénéficier d'un traitement minimum de 2 000 euros nets à partir de la rentrée 2023. Cela reviendrait à une hausse de 75 euros par mois pour les enseignants débutants. Cette revalorisation est scindée entre une part générale (dite « revalorisation socle ») de 10 % de la rémunération, accordée sans condition et une part à destination des

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022.

professeurs exerçant des missions supplémentaires dans le cadre du Pacte enseignant (dite « revalorisation pacte »). Le chiffre de 10 % recouvre en réalité un certain nombre de hausses déjà annoncées, dont la hausse du point d'indice (qui compte pour 1,5 % sur les 10 %) et les mesures dites « Grenelle » (2 %).

Le ministre de l'Éducation nationale a en outre annoncé en avril 2023 la **poursuite des revalorisations en 2024 pour un montant de 2 milliards d'euros consacrés à la revalorisation socle et un milliard d'euros pour la part « Pacte enseignant »**. En conséquence, une quatrième tranche de revalorisation devrait être mise en place dès septembre 2023. Celle-ci devrait aboutir à une **hausse de 100 euros nets par mois**, sur la base du doublement du montant de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (Isae) pour les enseignants du 1^{er} degré et de la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (Isoe) pour les enseignants du second degré. Les personnels contractuels devraient bénéficier d'une prime d'attractivité renforcée s'élevant à 300 euros par an.

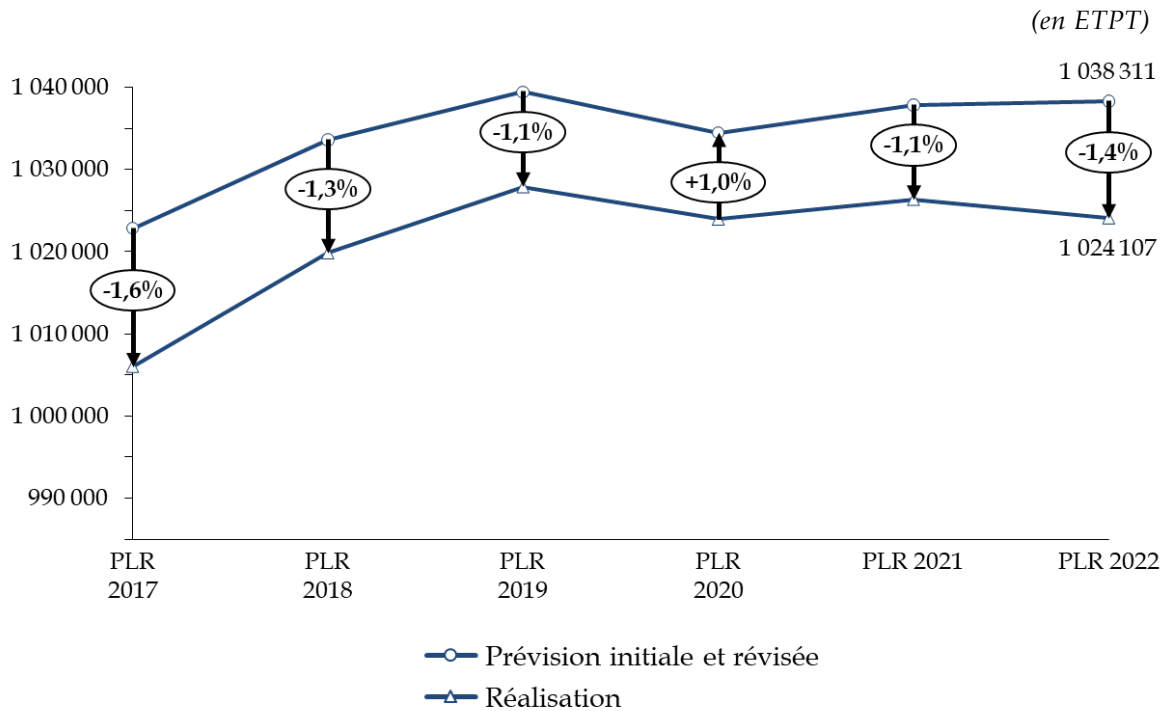
La revalorisation « pacte » sera accordée aux enseignants effectuant des missions particulières sur une base volontaire, ce qui constitue un outil de renforcement de la souplesse du système (notamment sur les heures de remplacement) et d'amélioration du pouvoir d'achat des enseignants. Les enseignants pourront opter soit pour la réalisation d'une mission supplémentaire, rémunérée à hauteur de **1 250 euros bruts par an, soit pour la réalisation de trois missions pour un montant de 3 750 euros bruts par an**.

Le rapporteur spécial l'a indiqué à de nombreuses reprises : il considère que **la poursuite attendue des revalorisations est indispensable pour restaurer l'attractivité du métier d'enseignant**, en particulier dans les disciplines les plus en tension. Le ciblage de ces revalorisations sur les débuts de carrière doit permettre de combler les écarts de revenus entre les enseignants français et les enseignants européens. **La rémunération par le biais du Pacte lui semble en outre aller dans le bon sens et constituer un outil intéressant, comme il a pu l'exprimer dans son rapport budgétaire pour 2023.**

c) Une prévisibilité moindre du schéma d'emplois du fait des difficultés de recrutement du ministère

Les plafonds d'emplois fixés à la mission « Enseignement scolaire » sont structurellement légèrement sous-consommés. La sous-consommation des plafonds d'emplois s'élève à 1,4 % en 2022, ce qui accentue encore la tendance (le taux de sous-exécution des emplois se situait entre 1 % et 1,1 % au cours des trois années précédentes). Cela correspond à une **sous-utilisation de 14 204 ETPT en 2022.**

Évolution de la consommation des emplois par rapport aux plafonds fixés en loi de finances initiale et rectificatives



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La sous-exécution concerne surtout les premier et second degrés publics, environ 2 646 ETP n'ayant pas été consommés par le ministère de l'Éducation nationale pour l'enseignement public et 851 pour l'enseignement privé. **Le second degré explique à lui seul les trois-quarts de cette sous-consommation.**

Le plafond d'emplois global de la mission a augmenté en 2022, mais cette hausse est en trompe l'œil dans la mesure où elle est essentiellement due au transfert vers le titre 2 d'une partie des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) auparavant employés hors plafond. En revanche, le nombre d'enseignants est en baisse, en particulier pour le second degré, dans la continuité des années précédentes.

Évolution du nombre d'emplois en 2022 par rapport à 2021 à périmètre constant

(en ETPT)

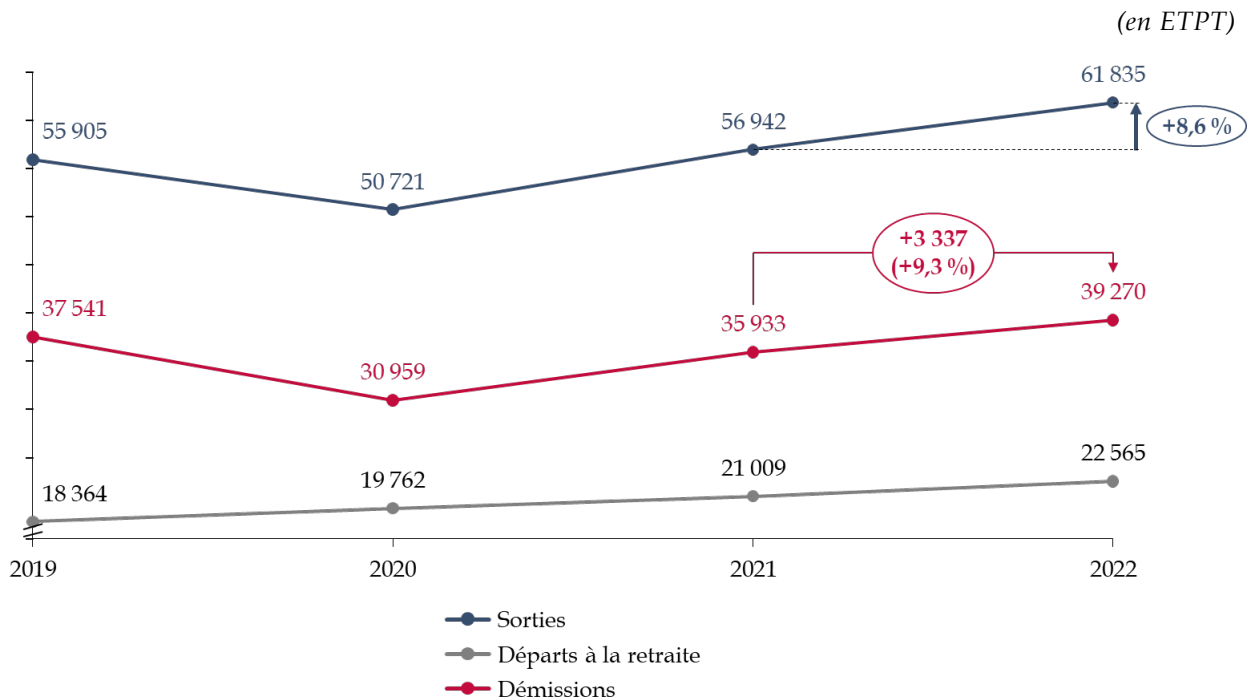


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Deux facteurs principaux peuvent être identifiés. D'une part, cette sous-consommation est la traduction du **manque d'attractivité du métier d'enseignant** qui s'est traduit par d'importantes difficultés de recrutement à la rentrée 2022 et un recours massif aux contractuels dans certaines académies.

D'autre part, **le nombre de sorties d'emplois, départs à la retraite et démissions, a également été plus élevé que prévu**. 9 202 départs définitifs supplémentaires n'avaient ainsi pas été anticipés en LFI, dont 952 départs à la retraite. Le nombre de démissions a également été largement supérieur à celui constaté en exécution 2021 (+3 337 démissions). Le rapporteur spécial alerte sur le fait que **la croissance continue du nombre de démissions, bien qu'encore marginale, doit constituer un point d'attention prioritaire de la gestion des ressources humaines du ministère**.

Évolution du nombre de sorties



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial a développé dans son dernier rapport budgétaire comme dans son rapport de juin 2022¹ le sujet des difficultés de recrutement.

La Cour des comptes insiste dans sa note d'exécution budgétaire pour l'année 2022 sur l'impact de la réforme de la formation initiale des enseignants, qui aurait mécaniquement conduit à une baisse des candidats avant la rentrée 2022. S'il est vrai que 2022 constituait une année de transition du fait de cette réforme, les candidats devant désormais être titulaires d'un master et non plus être seulement inscrits en master, le rapporteur spécial a insisté dans ses précédents rapports sur le fait que ces chiffres traduisent **une chute structurelle du nombre de candidats**.

Le nombre d'inscrits aux concours de l'enseignement du second degré a diminué de plus de 30 % en quinze ans, passant de 50 000 candidats présents en 2008 à 30 000 en 2020. En outre, le nombre de candidats pour la rentrée 2023 reste très inférieur à celui des années antérieures, ce qui confirme qu'il s'agit d'une tendance lourde et non uniquement d'un effet conjoncturel. Ainsi, le nombre d'inscrits n'a augmenté en 2023 que de 3 % par-rapport à 2022 pour le concours de professeur des écoles, et de 11 % pour le CAPES, ce qui ne permettra pas de compenser la

¹ Comparaison européenne des conditions de travail et de rémunération des enseignants ; Rapport d'information de M. Gérard LONGUET, fait au nom de la commission des finances n° 649 (2021-2022) - juin 2022.

quasi-division par deux du nombre de candidats présents constatée entre 2021 et 2022.

En 2023, le schéma d'emplois a diminué de 1 598 postes d'enseignants pour le seul enseignement public. Cette baisse a cependant été compensée par le relèvement du plafond d'emploi des AESH (+ 10 000 ETPT sur le programme 230, lié à la fois au schéma d'emploi et à l'intégration des AESH dans le titre 2). **Si la sous-consommation des emplois reste identique à celle constatée au cours des dernières années, la baisse des emplois serait en réalité bien plus importante.**

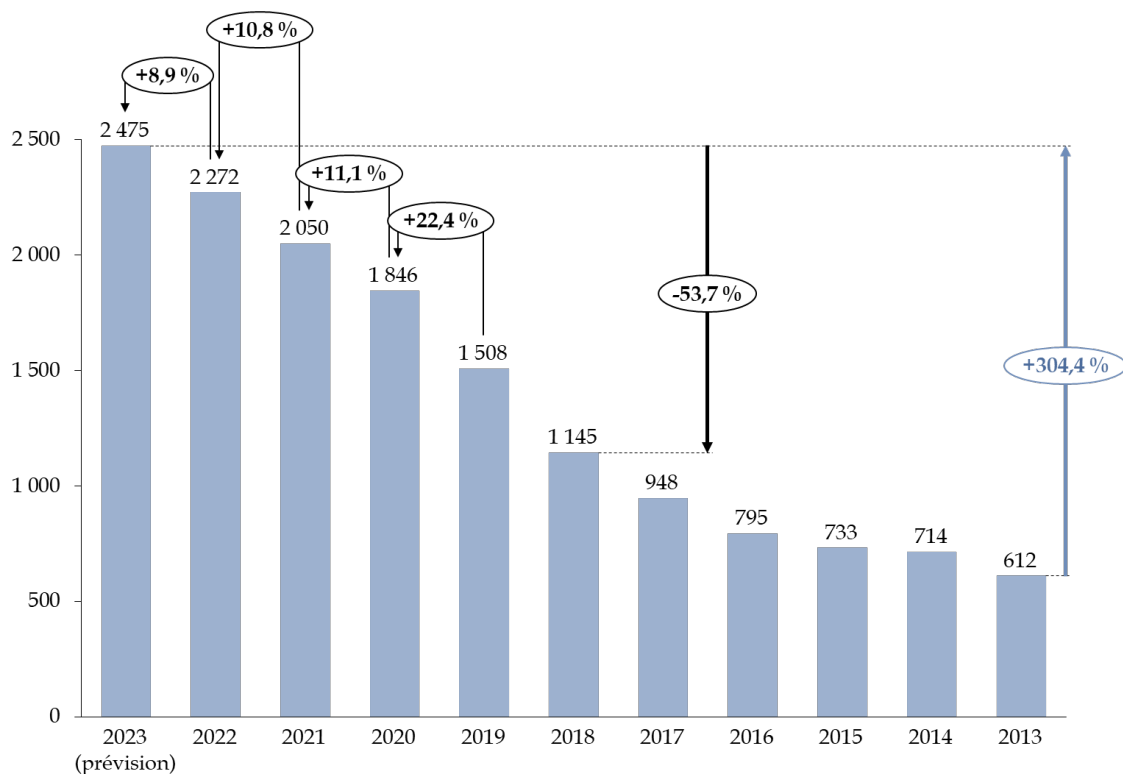
2. Les interrogations sur la soutenabilité budgétaire du modèle actuel d'école inclusive

En dix ans, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire est passé de 126 000 dans le premier degré et 76 000 dans le second degré à respectivement 200 000 et 184 000, soit une hausse de 58,7 % des effectifs dans le primaire et près de 150 % dans le secondaire. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont les prescriptrices d'aide adaptée à ces élèves, qui prend la majorité du temps la forme d'un **accompagnement humain par un AESH**. Les AESH interviennent désormais auprès de l'ensemble des élèves bénéficiant d'une prescription d'aide humaine, notamment dans le cadre des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL). On dénombre aujourd'hui plus de **130 000 AESH, un chiffre multiplié par deux en 5 ans.**

Conséquence de cette généralisation de l'aide humaine, les crédits consacrés à « l'école inclusive », c'est-à-dire la scolarisation des élèves en situation de handicap, sont en très nette hausse sur l'ensemble des dernières années. **En dix ans, ces crédits ont augmenté de plus de 300 %. En moyenne, au cours des cinq dernières années, les financements augmentent de plus de 10 % chaque année.**

Évolution de la consommation des crédits de l'action 03 – scolarisation des élèves en situation de handicap du programme 230

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données budgétaires

Le rapporteur spécial a consacré dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023 un long développement sur la non-soutenabilité de la politique de massification de l'accompagnement humain. Ces conclusions ont été reprises par d'autres travaux du Sénat¹.

L'effectif total d'AESH s'élève à 123 874 personnes, soit près de 83 000 ETPT. 4 000 ETP supplémentaires ont été créés à la rentrée 2021, autant en 2022 et autant devraient l'être en 2023.

S'agissant du statut des AESH, la Cour des comptes soulignait annuellement qu'un grand nombre d'emplois permanents d'AESH demeuraient non comptabilisés dans les plafonds d'emplois de la mission et relevaient des dépenses « hors T2 » du programme 230. Or, la **politique de transformation des contrats de droit public de trois ans, renouvelable une fois en contrat à durée indéterminée (CDI) pour les AESH ayant plus de 6 ans d'ancienneté a conduit à l'intégration massive d'AESH dans les plafonds d'emplois de la mission.**

¹ Notamment le rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les modalités de gestion des AESH, pour une école inclusive, de notre collègue Cédric VIAL.

En 2021, **n'étaient pas pris en compte dans les plafonds d'emplois 52 529 ETPT pour les assistants d'éducation (AED) et 38 439 ETPT pour les AESH** (dont seuls 35 266 ETPT étaient pris en charge sur le titre 2). **Plus de 25 000 ETP d'AESH sont actuellement basculés du HT2 vers le T2, soit 8 565 ETPT.** L'objectif est que la totalité des AESH soit gérée sur le titre 2 d'ici 2025. En 2022, près de la moitié (46 %) des dépenses liées aux AESH étaient cependant encore gérées hors titre 2.

Cette évolution va dans le sens d'une plus grande lisibilité et sincérité de la dépense, et contribue en outre à limiter la précarité du métier, qui reste importante. **La récente évolution législative permettant de faciliter la « cdisation » des AESH¹ devrait en outre accélérer le basculement des emplois vers le titre 2.**

Paradoxalement, et tout comme les années précédentes, malgré la hausse de la dépense, **le plafond d'emplois consacrés aux AESH reste sous-consommé de façon importante.** Ainsi, il manquait 3 433 ETPT en exécution par rapport aux prévisions d'emplois et de recrutement en LFI. Le métier d'AESH restant précaire et majoritairement constitué de femmes exerçant à temps partiel, les recrutements ne parviennent pas à suivre la hausse de la demande en accompagnement humain.

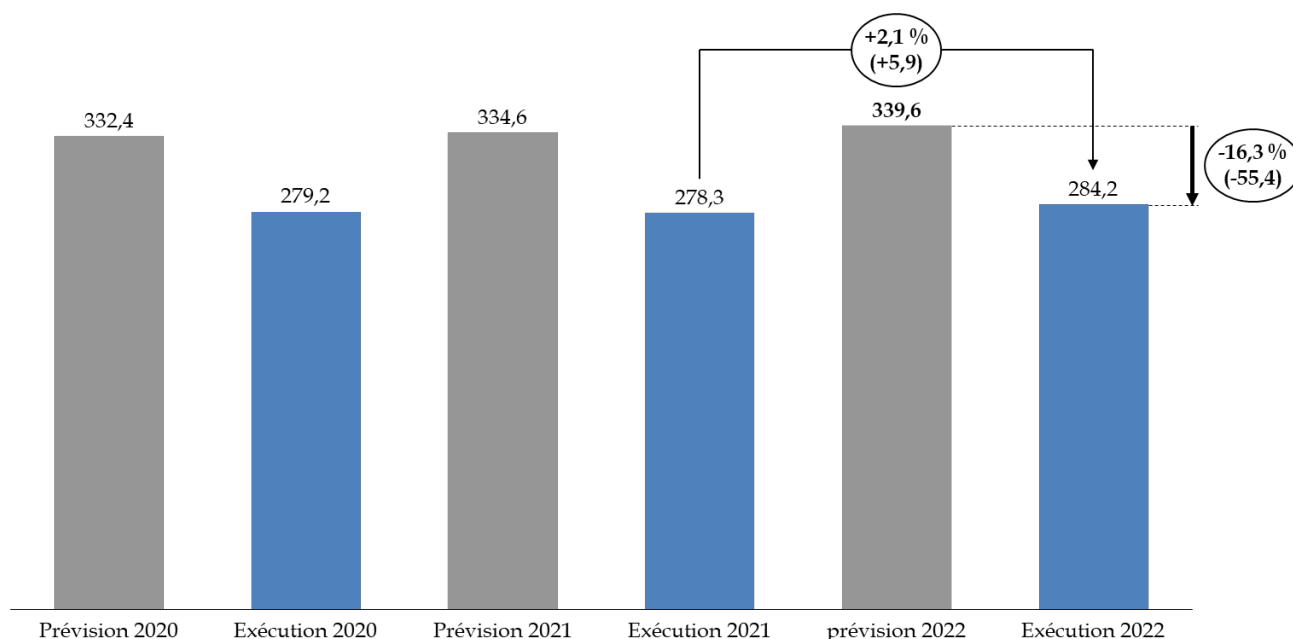
3. Une sous-consommation importante et régulière des crédits dédiés à l'orientation dans le second degré

Les crédits de l'action 8 « Information et orientation » du programme 141 sont structurellement sous-consommés. Ainsi, au cours des trois dernières années, les crédits effectivement utilisés étaient **inférieurs de plus de 55 millions d'euros aux montants inscrits en loi de finances initiale.**

¹ Loi du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation.

Consommation des crédits dédiés à l'orientation depuis 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Ces dépenses sont constituées en quasi-totalité de crédits de rémunération. Cela explique la légère hausse tendancielle du budget, liée aux mesures de revalorisation dont bénéficient également les psychologues de l'éducation nationale, les conseillers d'orientation-psychologues (COPSY) et les directeurs de centre d'information et d'orientation (DCIO).

Cette situation est regrettable, alors que l'orientation est régulièrement présentée comme le « parent pauvre » de la réforme du lycée, laquelle a pourtant considérablement complexifié les choix d'orientation pour les élèves et leurs familles. Alors que la sous-consommation des crédits est un phénomène qui se reproduit année après année dans les mêmes montants, il faut souligner le réel manque de sincérité de la prévision budgétaire.

Au-delà de ces crédits, la loi prévoit un horaire dédié à l'accompagnement au choix de l'orientation avec 12 heures en quatrième, 36 heures en troisième et 54 heures au lycée d'enseignement général et technologique. Toutefois, ces heures ne sont pas inscrites dans les emplois du temps et il est fréquent, pour ne pas dire systématique, que les élèves ne bénéficient pas de l'intégralité des heures prévues. Par ailleurs, les heures d'orientation sont actuellement financées par les établissements scolaires sur leur dotation horaire globale, et entrent donc en concurrence avec un certain nombre d'autres enseignements.